JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/08/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 849/2025.

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Instrucción, normativa, art. 18.1.b) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de marzo de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «*Instrucción Técnica núm. 1/2018 de la Jefatura de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil, por la que se informa a los Escalones Médicos acerca de las solicitudes de autorización de cambios de residencia temporal durante la baja médica a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por la que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil BOE de 24 de mayo.*»

2. Mediante resolución de 15 de abril de 2025 la Dirección General de la Guardia Civil respondió lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

« 1º. Con fecha 19 de marzo de 2025, tuvo entrada en este Gabinete Técnico solicitud de acceso a la información pública, por la que interesaba información en los siguientes términos:

[se reproduce la solicitud]

2º. De la lectura de la presente solicitud, se deduce que la Instrucción solicitada, dictada por el Servicio de Asistencia Sanitaria de esta Dirección General y dirigida a los Escalones Médicos que la Guardia Civil tiene desplegados por todo el territorio nacional, contiene instrucciones internas e información complementaria relativa al cumplimiento de cuanto se establece en el Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por el que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil.

Por tal motivo, este Centro Directivo considera que la presente solicitud se encuentra incursa en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al referirse a "información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".»

3. Mediante escrito registrado el 22 de abril de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«*Primero. Sobre el objeto de la solicitud y su carácter de información pública.*

La solicitud presentada tiene como objeto el acceso a la Instrucción Técnica núm. 1/2018 de la Jefatura de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil, que establece directrices para los Escalones Médicos respecto a las solicitudes de autorización de cambios de residencia temporal durante la baja médica, conforme a lo estipulado en el Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo. Dicha información constituye, a mi entender, información pública en los términos definidos en el artículo 2.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al tratarse de un contenido generado por la Administración en el ejercicio de sus funciones y relacionado con la organización y regulación de los derechos y deberes del personal de la Guardia Civil.

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

Segundo. Incorrecta aplicación del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.

La resolución recurrida fundamenta la inadmisión en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, que permite excluir del acceso público la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos. Sin embargo, la Instrucción Técnica núm. 1/2018 no tiene el carácter de documento auxiliar o de apoyo, sino que contiene directrices normativas de aplicación general para los Escalones Médicos de la Guardia Civil. Por tanto, no puede considerarse un documento interno o auxiliar, sino un documento que regula aspectos operativos y administrativos que afectan a terceros, en este caso, el personal sujeto al régimen de la Guardia Civil.

Tercero. Principio de publicidad activa y transparencia.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 19/2013, la Administración está obligada a publicar toda aquella información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, incluyendo las directrices, instrucciones, circulares o respuestas a consultas planteadas por los ciudadanos. La Instrucción Técnica núm. 1/2018, al regular un aspecto vinculado a derechos y obligaciones del personal de la Guardia Civil, debería formar parte de la información pública a disposición de los ciudadanos, en aras de garantizar los principios de acceso a la información y buena gobernanza.

Cuarto. Interés legítimo en el acceso a la información.

El acceso a la información solicitada es de interés público, en tanto que permite conocer el alcance y las condiciones de aplicación de una norma que afecta a derechos fundamentales relacionados con la libre residencia y desplazamiento del personal de la Guardia Civil. En este sentido, el acceso a la Instrucción Técnica núm. 1/2018 es esencial para garantizar la transparencia en la aplicación del Real Decreto 274/2018 y para valorar la posible existencia de restricciones o interpretaciones que puedan afectar a los derechos de los interesados.

Quinto. Sobre la falta de motivación suficiente en la resolución recurrida.

La resolución impugnada no fundamenta de manera exhaustiva la aplicación del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, limitándose a alegar que se trata de un documento auxiliar o de apoyo, sin analizar en profundidad el contenido y la naturaleza de la información solicitada. Esta falta de motivación vulnera lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que exige que las

R CTBG
Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

resoluciones administrativas sean motivadas cuando limiten derechos o intereses legítimos de los ciudadanos.

Por lo expuesto, SOLICITO Que, teniendo por presentada esta reclamación, se admita a trámite y, previos los trámites legales oportunos, se dicte resolución estimatoria, reconociendo mi derecho a acceder a la información solicitada, consistente en la Instrucción Técnica núm. 1/2018 de la Jefatura de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil»

4. Con fecha 24 de abril de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 14 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...) *Como información complementaria a lo dicho en la resolución 00064/2025, emitida por esta Dirección General el 15 de abril de 2025, se significa que el documento requerido constituye una mera comunicación informativa de coordinación y funcionamiento interno entre órganos (Servicio de Asistencia Sanitaria y Escalones Médicos desplegados en las Zonas y Comandancias de la Guardia Civil), sin que por su naturaleza, tenga alcance o afectación a terceros, motivo por el cual este Centro Directivo se mantiene en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al referirse a "información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas"*.»

5. El 16 de mayo de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 30 de mayo de 2025 en el que traslada alegaciones respecto de un asunto diferente al ahora examinado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

R CTBG Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución.

   El Ministerio requerido inadmitió la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, esto es, referirse a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos y entidades administrativas.

4. Para verificar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario recordar, una vez más, que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, y que la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma

[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG.

En este sentido, la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo de la información ha de realizarse desde una perspectiva *sustantiva* (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene) —siendo la relación expresada en el artículo 18.1.b) LTAIBG un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo—.

En esta línea, en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final (iii) se trate de información preparatoria a de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se indicó que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*».

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

> «(...) *lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional* (...). *Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser*

R CTBG
Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

informados. (...) *Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última*».

5. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, este Consejo entiende que el Ministerio del Interior no ofreció justificación suficiente en la resolución adoptada para inadmitir la solicitud por este motivo, como tampoco lo hizo luego en fase de alegaciones, limitándose a parafrasear al precepto que lo regula y a afirmar que era información auxiliar toda vez que eran comunicaciones informativas de "coordinación y funcionamiento interno" entre órganos sin que por su naturaleza tuviese afectación sobre terceros, sin más argumentación dedicada a justificar la subsunción de la información solicitada en el supuesto de hecho del artículo 18.1.b) LTAIBG. Además de la -exigida- falta de justificación para acordar la inadmisión de la solicitud, es indudable que, en este caso, la información solicitada (una Instrucción Técnica de la Jefatura de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil sobre la que se informa a Escalones Médicos acerca de las solicitudes de autorización de cambios de residencia temporal durante la baja médica a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por el que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil) al expresar la posición de la Administración sobre un aspectos de gestión administrativa tras la entra en vigor de un Real Decreto constituye información pública relevante, vinculada a los fines de la LTAIBG, en particular a que los interesados puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan.

6. De acuerdo con todo lo expuesto procede en este caso estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

R CTBG Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

- *Instrucción Técnica núm. 1/2018 de la Jefatura de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil, por la que se informa a los Escalones Médicos acerca de las solicitudes de autorización de cambios de residencia temporal durante la baja médica a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por la que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil BOE de 24 de mayo*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG Número: 2025-0927 Fecha: 19/08/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta